

LES RAPPORTS DE L'EGLISE ET DE L'ETAT DANS LA NOUVELLE CONSTITUTION

Michał Pietrzak*

1. Les transformations constitutionnelles de 1989 et leur incidence sur la politique en matière confessionnelle

Au moment où, en 1989, commençaient les transformations constitutionnelles en Pologne, les rapports de l'Etat d'une part, et des églises et unions confessionnelles d'autre part étaient régis par les trois lois votées le 17 mai 1989 par la Diète de l'époque: loi sur la position de l'Etat au regard de l'Eglise catholique, loi concernant les garanties de la liberté de conscience et de religion, et la loi sur l'assurance sociale des ecclésiastiques. Ces textes rompaient avec la pratique du régime précédent qui avait cherché à faire de la Pologne un Etat athée. Ils donnaient un contenu nouveau au principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat, ce qui se traduisait par de vastes garanties de la liberté individuelle de conscience et de religion, l'entière liberté d'exercice des fonctions religieuses et organisatrices par les églises et les unions confessionnelles. En même temps, ces lois imposaient à tous les organes publics l'obligation d'observer la neutralité en matière religieuse et idéologique. Elles faisaient régler la situation juridique des églises et unions confessionnelles existantes par des lois spéciales, modelées sur les solutions institutionnelles de la première d'entre elles, et prévoyaient des conditions libérales de légalisation des églises et unions confessionnelles nouvelles. Par ailleurs, elles adaptaient la législation polonaise concernée aux normes en vigueur dans les Etats libéraux démocratiques européens¹. Pour cette raison, les rapports de l'Etat et de l'Eglise n'ont pas fait l'objet de débats ni de résolutions à la «table ronde».

Dans les années 1989-1993, la politique confessionnelle des gouvernements de «post-Solidarité» (équipes de T. Mazowiecki, J.K. Bielecki, J. Olszewski et H. Suchocka) a dérogé, sous la pression de la hiérarchie catholique, aux principes et ^{*1}

* Professeur de l'Histoire de Droit et du Droit Confessionnel à l'Université de Varsovie.

¹ Cf. M. P i e t r z a k: «Przełom w polskim prawie wyznaniowym» [Un tournant dans le droit confessionnel polonais], *RPEiS* 1990, n° 1, p. 1-41 ; J. O s u c h o w s k i: «Nowe ustawodawstwo w sprawach wyznaniowych» [Nouvelle législation en matière confessionnelle], *PiP* 1989, n° 10; G. R y d l e w s k i: «Geneza i tryb przygotowania ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce w roku 1989» [Origine et procédure de préparation de la législation confessionnelle en Pologne en 1989] [dans:] B. G ó r o w s k a, G. R y d l e w s k i: *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce* [Les régulations juridiques des rapports confessionnels en Pologne], Warszawa 1992, p. 202 et suiv.

directives contenus dans la législation, notamment aux principes de laïcité et de neutralité de l'Etat. Le fait d'avoir reconnu, en 1989, que la Pologne est un Etat démocratique de droit, dont les organes sont liés par les dispositions du droit en vigueur, n'a pas empêché ces gouvernements de chercher à instaurer en Pologne des éléments d'un Etat confessionnel catholique.

La première dérogation au modèle normatif d'Etat laïc concernait l'instruction religieuse. Celle-ci fut introduite dans les écoles publiques non pas par une loi mais par une instruction du ministre de l'Education Nationale, laquelle prévoyait également, en dépit de l'interdiction légale, la rémunération des catéchistes par l'Etat. La loi du 7 septembre 1991 sur le système de l'éducation imposa aux écoles publiques - toujours laïques - l'obligation d'organiser l'instruction religieuse comme matière à option, tandis que le règlement d'application de cette loi autorisait la récitation de prières à l'Ecole, l'accrochage de croix aux murs dans les salles d'enseignement, la mention de notes de l'instruction religieuse sur le certificat scolaire. La loi précitée prévoyait l'instruction religieuse dispensée dans les écoles publiques par toutes les églises et unions confessionnelles existantes. Selon le règlement du Ministère de l'Education Nationale, il faut qu'il y ait au moins sept écoliers adeptes d'une religion pour qu'ils puissent bénéficier de l'instruction religieuse, ce qui pratiquement prive les non-catholiques de cette instruction à l'école².

La dérogation au caractère laïc de l'Etat se manifesta aussi dans d'autres actes normatifs, par le biais de la protection des valeurs chrétiennes dans les mass media, par la violation du principe de l'égalité des religions en droit, par l'attribution de prérogatives déterminées à la seule Eglise catholique (émetteurs de radio), par la différenciation des droits de l'individu selon les critères confessionnels, par la radiation dans la loi sur la position de l'Etat au regard de l'Eglise catholique de l'obligation d'agir dans le cadre du régime constitutionnel de la République de Pologne. De cette tendance témoigne aussi une large aide financière apportée par les organes de l'Etat aux activités religieuses, dont de nombreux allègements fiscaux et douaniers, et la rémunération des aumôniers dans des institutions publiques. De leur côté, la hiérarchie ecclésiastique et le clergé en général ne se comportaient pas en observateurs impartiaux de la vie politique, mais inspièrent ou participaient à différentes actions des partis procatholiques ou accordaient leur soutien à ces actions. Tout ceci dut conduire à des divergences entre les impératifs constitutionnels et la pratique constitutionnelle, incompatibles avec les principes de l'Etat démocratique de droit.

² Cf. B. G ó r o w s k a: *Wolność sumienia i religii w realiach polskich. Dylematy wolności sumienia i wyznania w państwach współczesnych* [La liberté de conscience et de religion dans les réalités polonaises. Les dilemmes de la liberté de conscience et de religion dans les Etats contemporains], Warszawa 1996, p. 76 et suiv.; R. M a l a j n y: «Państwo a Kościół w Konstytucji III Rzeczypospolitej» [L'Etat et l'Eglise dans la Constitution de la III^e République], *PiP* 1995, n° 8; Z. Ł y k o: *Wolność sumienia i wyznania w relacji: Człowiek - Kościół - Państwo. Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona* [La liberté de conscience et de religion dans la relation Homme - Eglise - Etat. Les droits fondamentaux de l'individu et leur protection judiciaire], Warszawa 1977, p. 93; M. P i e t r z a k: *De l'Etat laïc socialiste à l'Etat confessionnel catholique. La protection des droits fondamentaux*, Paryż 1993, p. 67 et suiv.

2. Les modèles des rapports de l'Etat et de l'Eglise dans les projets de Constitution

Les travaux préparatoires de la Constitution avaient commencé, il est vrai, déjà en 1989, quand la Diète et le Sénat avaient nommé leurs commissions constitutionnelles, mais le processus législatif n'a été formalisé qu'en 1992, avec le vote de la loi sur la procédure de préparation et d'adoption de la Constitution de la R.P. Après les élections législatives anticipées en 1993, la Diète et le Sénat ont nommé une Commission constitutionnelle qui a commencé ses travaux après que les organismes y habilités ont eu déposé leurs projets de Constitution.

S'agissant de la matière confessionnelle, ces projets se prononçaient plus ou moins expressément soit en faveur de la séparation de l'Eglise et de l'Etat, soit au contraire, en faveur des attaches de l'Etat avec la religion catholique. Dans la première hypothèse sont admis comme critères formels de la séparation: le caractère laïc, neutre de l'Etat, l'égalité en droit de toutes les confessions, l'égalité de tous les citoyens sans distinction de religion ou d'idéologie, l'entière liberté de conscience et de confession et la liberté d'exercice des fonctions religieuses par les églises et les unions confessionnelles, le caractère laïc du préambule. Les projets où ces critères sont contestés doivent être interprétés comme plus ou moins fermes partisans de l'Etat confessionnel.

Dans l'analyse de ces projets sous l'angle de leurs dispositions relatives à la religion, on ne saurait faire abstraction des conditions politiques dans lesquelles ils avaient pris naissance, car elles ont exercé une influence essentielle sur l'articulation juridique formelle des solutions proposées. Tous les projets ont tenu compte, quoique à un degré inégal, de l'opinion en cette matière de la hiérarchie de l'Eglise catholique. Certains reproduisaient directement les postulats de l'Episcopat ou cherchaient à adapter leurs formules à ces derniers. Les autres, tout en optant pour la séparation, la visaient, sous la pression des déclarations ecclésiastiques, d'une manière voilée, en usant des termes imprécis ou généraux. On renonçait aux formules employées dans la Constitution en vigueur et dans la loi sur les garanties de la liberté de conscience et de religion, par crainte de réaction de la hiérarchie catholique, soutenue par les hommes politiques et les publicistes catholiques. Les auteurs ou les partis politiques donnant leur nom ou autorité aux projets, voulaient éviter le reproche d'attitude hostile ou inamicale envers l'Eglise catholique, ce dont aurait témoigné le postulat de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Mme le sénateur A. Grześkowiak (actuellement président du Sénat - M.S.) l'a fait entendre vigoureusement, en reprochant aux experts de la Commission constitutionnelle se prononçant pour la séparation, une attitude hostile à l'égard de l'Eglise catholique³.

Les projets favorables aux attaches de l'Etat avec la religion catholique prévoyaient un préambule à contenu religieux, déclaraient le principe - propre à l'Etat confession-

³ Selon A. Grześkowiak: *Projekty Konstytucji* [Projets de Constitution], Warszawa 1993, p. 18, l'idée de séparation fut inventée par les communistes pour détruire l'Eglise, et dans les Etats démocratiques, à majorité catholique décisive, l'admission de cette idée est artificielle.

nel - de la division des églises et des unions confessionnelles en celles reconnues et celles non reconnues légales, accordaient à la religion catholique la position prépondérante parmi les religions égales en droit. Seules les religions reconnues par la loi pouvaient bénéficier du droit à l'instruction religieuse à l'école publique. Les enfants adeptes des religions non reconnues par la loi étaient constitutionnellement discriminés.

Les projets favorables généralement à la séparation la visaient d'une façon spécifique, en évitant, la plupart du temps, l'affirmation expresse de la séparation des églises et des unions confessionnelles de l'Etat, ou qu'aucune église n'a de caractère étatique, et y substituaient l'indication de telle ou autre caractéristique de la séparation. Seul le projet de l'Union Démocratique indiquait directement le principe de séparation comme fondement des rapports de l'Etat d'une part, et des églises et unions confessionnelles d'autre part. D'autres encore substituaient au mot «séparation» une notion empruntée à la Constitution française, en déclarant que la République de Pologne est un Etat laïc, ou mettaient l'accent sur l'aménagement des rapports sur la base du respect de l'indépendance ou de l'autonomie et de l'indépendance.

3. Débats et recherche de solutions de compromis

Avant de prendre en considération l'idée directrice déterminant les rapports de l'Etat et des Eglises et unions confessionnelles, il fallait au préalable décider si cette idée devait figurer parmi les principes constitutionnels. La solution alternative consistait à la relier à la liberté de conscience et de religion, et partant, à amoindrir sa signification constitutionnelle. Comme parmi les députés et les sénateurs dominait l'opinion que la solution de cette question présentait une haute importance pour le modèle de l'Etat, et par conséquent aussi pour la politique confessionnelle et pour la pratique administrative, il fut décidé de conférer à cette matière un rang élevé et de la placer parmi les principes constitutionnels.

Les débats à la Commission constitutionnelle étaient caractérisés par une approche émotionnelle du problème, par une interprétation arbitraire des notions juridiques et constitutionnelles ayant un sens solidement établi dans le droit constitutionnel et le droit confessionnel, par la tendance à les considérer à travers le prisme de la pratique de la Pologne Populaire, déformant leur sens, par l'omission intentionnelle des solutions de la loi sur les garanties de la liberté de conscience et de religion, laquelle loi avait restitué à ces notions le contenu conforme aux standards ouest-européens. Dans la ferveur des polémiques et discussions on employait des arguments contraires à la vérité, notamment à la vérité historique⁴.

⁴ Pour plus de détails v. B. Górowska: *Zagadnienia wolności sumienia i wyznania w pracach nad projektem Konstytucji R.P. Dylematy wolności sumienia i wyznania...* [Problèmes de la liberté de conscience et de religion dans les travaux sur le projet de Constitution de la R.P. Dilemmes...], *op. cit.*, p. 111 et suiv.; M. Pietrzak: *Rozdział kościoła i państwa. Modele i spór o ujęcie normatywne w nowej Konstytucji. Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona* [La séparation de l'Eglise et de l'Etat. Modèles et controverse sur la formule normative dans la nouvelle Constitution. Droits fondamentaux de l'individu et leur protection judiciaire], Warszawa 1997, p. 118 et suiv.

Le grief généralement soulevé contre la séparation, c'était sa filiation communiste; on oubliait sciemment son origine libérale et aussi son interprétation libérale par les lois précitées de 1989. Devant les attaques contre le principe de séparation, ses partisans ont adopté la tactique de solutions de compromis, susceptibles d'acceptation par la majorité qualifiée de l'Assemblée Nationale. Ainsi, on a renoncé successivement à inscrire dans la Constitution le principe de séparation, de laïcité de l'Etat, et finalement de sa neutralité, tout ceci sous la pression de l'Eglise qui modifiait ses demandes en les sur-enchérisant chaque fois. Comme l'Episcopat contestait la formule proclamant la neutralité de l'Etat, le député T. Mazowiecki proposa le texte suivant: «Les pouvoirs publics gardent l'impartialité en matière de convictions religieuses et de conception du monde», qui fut accepté par la majorité de la Commission constitutionnelle⁵.

Définitivement adopté par l'Assemblée Nationale, l'article 25 de la Constitution, le plus controversé des dispositions relatives aux questions religieuses, est ainsi conçu:

1. Les Eglises et les autres unions confessionnelles jouissent de droits égaux.
2. Les pouvoirs publics en République de Pologne gardent l'impartialité en matière de convictions religieuses, de conception du monde et d'opinions philosophiques, assurant la liberté de leur expression dans la vie publique.
3. Les rapports entre l'Etat et les Eglises et les autres unions confessionnelles se fondent sur les principes du respect de leur autonomie et de leur indépendance mutuelle dans le domaine qui leur appartient, ainsi que sur le principe de la coopération pour le bien de l'homme et pour le bien commun.
4. Les rapports entre la République de Pologne et l'Eglise catholique sont définis par un traité conclu avec le Saint-Siège et par des lois.
5. Les rapports entre la République de Pologne et les autres Eglises et unions confessionnelles sont définis par des lois basées sur des accords conclus par le Conseil des Ministres avec leurs représentants compétents.

Bien que l'art. 25 présente un intérêt essentiel pour la caractéristique du modèle des rapports concernés, il n'en épuise pas cependant tous les aspects. Il est complété par les dispositions des art. 53 et 48, qui règlent les questions de la liberté de conscience et de religion, et aussi par le préambule.

4. Le modèle des rapports de l'Etat et des églises et unions confessionnelles

Pour caractériser le modèle concerné, il faut tenir compte de l'analyse des dispositions de la Constitution régissant ses éléments composants. Ce sont: 1) le contenu du préambule, 2) les rapports de l'Etat et des églises et unions confessionnelles, 3) les modalités de régulation de la situation juridique des églises et des unions confessionnelles, 4) l'égalité en droit des églises et des unions confessionnelles, 5) la liberté de conscience et de religion.

⁵ V. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego [Bulletin de la Commission Constitutionnelle de l'Assemblée Nationale], n° XVI, p. 71 et suiv.

4.1. Devant la divergence d'opinions sur le contenu religieux du préambule, la Commission Constitutionnelle avait primitivement renoncé à son insertion dans la Constitution. La question a été reprise à l'étape finale des travaux de la Commission, et après de long débats, l'on a adopté des formules de compromis, dérogeant à celles contenues dans deux anciennes Constitutions polonaises, à savoir: «Au nom du Dieu unique dans la Sainte-Trinité» (1791), «Au nom du Dieu Tout-Puissant» (1921). Le préambule est ainsi conçu: «(...) nous, la nation polonaise - tous les citoyens de la République, autant ceux qui croient en Dieu, source de la vérité, de la justice, de la bonté et de la beauté, que ceux qui ne partagent pas cette foi et qui puisent ces valeurs universelles dans d'autres sources, (...) reconnaissants à nos ancêtres (...) de la culture ayant ses racines dans l'héritage chrétien de la Nation et dans les valeurs humaines universelles (...), conscients de la responsabilité devant Dieu ou devant notre propre conscience (...)».

Contrairement aux formules traditionnelles, invoquant Dieu, rencontrées aussi dans les traités internationaux, par exemple dans celui des partages de la Pologne, signé en 1772 entre la Russie, l'Autriche et la Prusse, qui commence par les mots: «Au nom de la Très Sainte Trinité», notre Constitution développe largement, au-delà des normes contemporaines, les éléments religieux. Qui plus est, elle leur offre un champ d'application inconnu des constitutions contemporaines. Elle a tenté aussi de définir le concept de Dieu, en indiquant ses relations avec les valeurs telles que la vérité, la justice ou la beauté. Il serait difficile de ne pas voir ici un dépassement de la compétence du législateur laïc. Par ailleurs, le préambule divise les citoyens en croyants et incroyants, ce qui peut être entendu comme un critère de différenciation des droits du citoyen. Et puisqu'on était tombé d'accord sur cette formule, il aurait fallu, pour sauvegarder l'égalité des droits, indiquer les sources des valeurs auxquelles se réfèrent les incroyants.

La juxtaposition de l'héritage chrétien de la Nation et des valeurs humaines universelles suscite des doutes d'interprétation et fait naître la présomption que de sensibles différences existent entre les valeurs chrétiennes et les autres, ce qui suggère aussi qu'il y a des valeurs chrétiennes qui ne correspondent pas aux valeurs humaines universelles. En interprétant ces notions, il ne faut pas oublier que les valeurs proclamées par les différentes religions chrétiennes polonaises ne se recouvraient pas, voire s'excluaient mutuellement. Ne semble pas juste non plus la juxtaposition de la responsabilité devant Dieu et de celle devant la conscience de l'individu. Il aurait suffi d'évoquer la responsabilité devant la conscience, laquelle pour les croyant équivalait à la responsabilité devant Dieu.

4.2. La définition formelle des rapports de l'Etat et des églises et unions confessionnelles est le fruit de longues recherches de formules de compromis. Certes, la majorité des membres de la Commission Constitutionnelle acceptaient le principe de séparation, mais son expression normative suscitait de nombreuses divergences. On repoussa successivement les formules telles que la séparation de l'Eglise et de l'Etat, l'interdiction de l'Eglise dominante, l'Etat laïc, la neutralité religieuse et idéologique de l'Etat, pour retenir finalement les formules de l'art. 25, al. 2 et 3, complétée par l'ai. 7 de l'art. 53. L'accord sur le contenu de l'art. 25, al. 3, emprunté aux résolutions du

Concile Vatican II, avait pour but de gagner la bienveillance de l'Eglise catholique et de prévenir l'opposition de sa hiérarchie⁶.

L'art. 25, al. 2 impose aux pouvoirs publics de garder l'impartialité en matière de convictions religieuses, de conception du monde et d'opinions philosophiques, tandis que l'art. 53, al. 7 interdit de contraindre quiconque à révéler ses convictions religieuses, sa conception du monde ou sa confession. L'art. 25, al. 3 impose à l'Etat le devoir de fonder ses rapports avec les églises et unions confessionnelles sur le respect de leur autonomie et de leur indépendance mutuelle, dans le domaine qui leur appartient, ainsi que sur le principe de la coopération pour le bien de l'homme et pour le bien commun.

Il semble que le contenu de l'art. 25, al. 2 et de l'art. 53, al. 7 indique le caractère laïc, neutre de l'Etat. Il est vrai que le terme «impartialité», apparu à l'étape finale des travaux sur la Constitution pour remplacer celui de «neutralité», est peu précis et peut seulement être considéré comme un élément composant essentiel de la notion de neutralité, mais, complété par le droit au silence (secret confessionnel), permet de constater que la Constitution reconnaît le caractère neutre de l'Etat. C'est précisément l'art. 53, al. 7 qui impose à tous les organes et établissements publics le devoir de s'abstenir de s'engager dans les affaires religieuses et idéologiques, de façon à garantir à l'individu la liberté de choix de la religion ou de l'idéologie ainsi que du comportement conforme aux prescriptions de celles-ci, sans aucune pression de la part de ces organismes. Il interdit aux organes publics de s'intéresser à la religion ou à l'idéologie du citoyen, conformément à la devise que, dès le berceau jusqu'à leurs derniers jours, l'Etat neutre ne s'intéresse pas aux convictions de ses citoyens en matière religieuse. Il interdit également de différencier les droits du citoyen selon le critère confessionnel⁷.

Des formules de l'art. 25, al. 3 de la Constitution découle le principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Il est accepté, comme l'indique aussi l'affirmation que l'Etat et l'Eglise sont autonomes et indépendants dans le domaine qui leur appartient. De là résulte l'indépendance organisationnelle et fonctionnelle des organes et des institutions de l'Etat et des collectivités locales des organes et des institutions ecclésiastiques, ce qui est caractéristique essentielle de la séparation⁸. Les organes publics et leurs fonctionnaires n'exercent pas de fonctions religieuses, tandis que les organes et fonctionnaires de l'Eglise ne participent pas à l'exercice des fonctions publiques. Par la voie de conséquence, le droit créé par les uns et les autres, est indépendant. Le droit ecclésiastique ne produit pas d'effet dans l'ordre juridique de l'Etat, et le droit de l'Etat ne règle pas les questions religieuses et organisationnelles des églises et unions confessionnelles. Mais le droit de l'Etat règle les affaires qui ne relèvent pas de l'indépendance et de l'autonomie de l'Eglise. L'indépendance et l'autonomie ne peuvent empêcher la coopération de l'Etat avec les églises et unions confessionnelles, qui a pour objectif le bien de l'homme et le bien commun. La Constitution ne précise pas le champ de cette coopération. Il était dans les intentions des auteurs de la Constitution de donner à ce chapitre une allure amicale.

⁶ V. M. Pietrzak: *Rozdział kościoła i państwa*, op. cit., p. 122 et suiv.

⁷ V. M. Pietrzak: «Państwo świeckie» [Etat laïc], *Studia Juridica* 1993, n° XXVI, p. 13 et suiv.

⁸ Cf. M. Małajny: *Konkordat polski z 1993 r. Altera pars* [Concordat polonais. Autre part]. *Prawa Człowieka* [Human Rights], *Humanistyczne Zeszyty Naukowe* n° 4/12, Katowice 1997, p. 33 et suiv.

Il n'empêche que les formules de l'art. 25, al. 2 et 3 suscitent des difficultés d'interprétation. La mise au point d'une interprétation concordante des notions constitutionnelles telles qu'impartialité, proclamation d'opinions religieuses, idéologiques ou philosophiques dans la vie publique, autonomie de l'Etat, «domaine qui leur appartient» ou respect, exigera de l'objectivité et une discussion exempte de postulats aprioristes et de contraintes politiques, dégagée d'émotions excessives qui obscurcissent le bon sens. C'est la condition nécessaire à ce que l'Etat soit un bien commun, tant pour les divers croyants que pour les incroyants.

4.3. S'agissant des modalités de régulation de la situation juridique des églises et des unions confessionnelles, la Constitution n'adopte pas le principe de la concrétisation des normes constitutionnelles dans une seule loi concernant toutes les communautés de fidèles, principe de plus en plus généralement accepté dans les Etats démocratiques, car elle fait régler séparément le statut de l'Eglise catholique et celui des autres églises et unions confessionnelles. L'art. 25, al. 4, impose à l'Etat l'obligation de définir ses rapports avec l'Eglise catholique par une convention internationale signée avec le Saint-Siège. Cette disposition est appelée aussi à dissiper les doutes juridiques liés au droit du gouvernement d'avoir signé, en 1993, le concordat avec le Saint-Siège, et confirme indirectement les réserves de tous ceux qui considéraient comme illégale cette signature sans délégation constitutionnelle. La convention internationale n'exclut pas la régulation des rapports de l'Etat et de l'Eglise catholique par des lois, mais leur fonction est complémentaire.

L'art. 25, al. 5 de la Constitution prévoit la régulation des rapports entre la République de Pologne et les autres églises et unions confessionnelles par des lois votées en vertu des accords conclus par le gouvernement avec leurs représentants compétents. C'est une solution nouvelle, modelée sur la Constitution italienne, qui tend à assimiler la situation des églises et unions confessionnelles autres que catholiques romaines à celle de l'Eglise catholique. La version adoptée par la Constitution impose au Conseil des Ministres l'obligation de conclure un accord avec chaque église ou union confessionnelle, dont le nombre total dépasse actuellement 120. Le refus d'engager des négociations ou leur prolongation intentionnelle justifient une plainte à la Haute Cour Administrative ou au Tribunal Constitutionnel. Le gouvernement, la Diète et le Sénat auront désormais à remplir une tâche de longue durée, car la solution adoptée aura pour conséquence que toute modification de la loi, y compris de celle déjà en vigueur, devra être précédée par la modification de l'accord respectif. Les propositions tendant à limiter la réglementation légale aux églises et unions confessionnelles existant légalement en Pologne depuis au moins 50 ans, ont été repoussés par la Commission Constitutionnelle.

La Constitution ne dit rien sur la procédure de fondation de nouvelles églises et unions confessionnelles. Ses auteurs ont laissé cette question à la compétence de la législation ordinaire. Ils n'y ont pas inscrit non plus de directives directes sur l'orientation des solutions en cette matière. Le droit de fonder de nouvelles églises et unions confessionnelles trouve indirectement son fondement constitutionnel à l'art. 53, al. 1, accordant à toute personne le droit à la liberté de conscience-et de religion. Il est vrai

que l'ai. 2 de cet article ne mentionne pas ce premier droit, mais son exclusion serait en contradiction manifeste avec les dispositions littérales du Chapitre II de la Constitution.

En ce qui concerne les droits des églises et unions confessionnelles, les dispositions de la nouvelle Constitution ne sont pas aussi développées que celles de la Constitution du 17 mars 1921. Elle ne définit que quelques-uns de ces droits, et encore d'une manière générale. L'art. 25, al. 3 garantit à toutes les églises et unions confessionnelles autonomie et indépendance. Si le contenu de la notion d'autonomie est bien fixé dans la science du droit, l'indépendance, elle, est une notion peu précise, lors même qu'on y ajoute qu'elle a son propre champ d'application. On peut seulement présumer qu'il s'agit de l'indépendance en matière religieuse et organisationnelle. Mais si des divergences surgissent entre les autorités publiques et les autorités ecclésiastiques sur l'interprétation de la formule «dans le domaine qui leur appartient», on ne saurait qui doit les trancher et sur la base de quels critères. La Constitution accorde en outre à toutes les églises et unions confessionnelles dont la situation juridique est réglée, le droit à l'instruction religieuse à l'école (art. 53, al. 4). Les autres droits des églises et unions confessionnelles n'ont pas de fondement dans la Constitution, et sont définis par des lois spéciales, votées en accord avec la délégation contenue à l'art. 25, al. 4 et 5, et, s'agissant de l'Eglise catholique, aussi par le concordat et par les lois régissant les droits et obligations précis des intéressés. Les droits extrareligieux des églises et unions confessionnelles sont régis par les dispositions de droit commun.

4.4. Le principe de l'égalité des religions en droit n'a pas suscité de controverses à la Commission et à l'Assemblée Nationale. De l'art. 25, al. 1 de la Constitution découle l'impératif de traitement égal, en ce qui concerne les droits à accorder et les obligations à imposer, de toutes les églises et unions confessionnelles, quelle que soit la forme de régulation de leur situation juridique. En conséquence, tous les droits dont disposent les églises et unions confessionnelles bénéficiant d'une régulation légale spéciale, doivent être étendus à celles inscrites au registre. L'instruction religieuse dans les écoles, prévue à l'art. 53, al. 4, exclut une différenciation de ces droits, ce qui signifie que l'instruction est dispensée en application des mêmes principes. Par ailleurs, cela signifie qu'il est interdit d'éliminer cette instruction par la fixation d'un nombre limite d'étudiants d'une même religion à l'école ou dans une classe, ce qui doit faire déclarer inconstitutionnelles les pratiques observées jusque-là. Le principe concerné est complété par celui de l'égalité des citoyens devant la loi, garantie par l'art. 32 de la Constitution. Ce principe interdit de différencier les droits du citoyen pour quelque cause que ce soit, donc aussi pour cause de leurs opinions en matière religieuse. Sa garantie institutionnelle est le droit au silence, et sa conséquence, l'interdiction absolue de différencier les droits de l'individu en fonction de sa religion ou conception du monde. Pour cette raison n'est pas conforme à la Constitution le projet d'accorder le droit à contracter mariage religieux produisant des effets civils seulement aux personnes adeptes des églises ou unions confessionnelles dont la situation juridique est réglée par des lois spéciales; n'est pas conforme à la Constitution non plus l'interdiction de porter sur le certificat scolaire la note de l'instruction religieuse dispensée hors de l'école.

4.5. La liberté de conscience et de religion a été traitée par les auteurs de la Constitution sans considération requise, tant en ce qui concerne l'aspect matériel que personnel. L'art. 53, al. 1 garantit à chacun la liberté de conscience et de religion. Les auteurs de la Constitution ont abandonné l'ancienne terminologie polonaise qui rattachait la liberté de conscience à la liberté confessionnelle, et rejeté la terminologie des traités internationaux ratifiés par la Pologne, où domine la formule: liberté de pensée, de conscience et de confession. On y voit apparaître, il est vrai, la notion de convictions, mais avec une tendance à les rétrécir aux convictions religieuses. Cependant l'art. 53, al. 7 parle de conception du monde, de convictions religieuses et de confession. L'art. 48, concernant les droits des enfants, leur accorde, autrement qu'aux adultes, la liberté de conscience et de confessions et la liberté de convictions. Il est vraiment difficile de comprendre pourquoi la Constitution utilise une telle variété de termes désignant la même liberté.

La formule de l'art. 53, al. 1 pourrait n'avoir qu'un sens terminologique, si dans les alinéas suivants le champ d'application des notions y employées n'était conçu d'une façon difficilement compatible avec l'interprétation contemporaine des libertés concernées. Selon les auteurs de la Constitution: «La liberté religieuse comprend la liberté de professer ou d'adopter une religion de son propre gré ainsi que la liberté de manifester individuellement ou avec d'autres, publiquement ou en privé, sa religion par l'exercice du culte, la prière, la participation aux cérémonies, les pratiques et l'enseignement. La liberté religieuse comprend aussi la possession de sanctuaires et d'autres lieux du culte en fonction des besoins des croyants, et le droit des personnes de bénéficier de l'assistance religieuse là où elles se trouvent». La concrétisation des droits individuels découlant de la liberté religieuse dans l'art. 53, al. 2, n'est pas indicative mais exhaustive. Elle n'est pas précédée par la formule «notamment» qui figure à l'art. 2 de la loi sur les garanties de la liberté de conscience et de confession. Les tentatives de certains membres de la Commission Constitutionnelle de faire en sorte que l'énumération des droits découlant de la liberté religieuse soit indicative, n'ont pas réussi.

Ainsi finalement, la liberté de conscience et de confession est limitée dans la Constitution à la liberté de choisir et de pratiquer une religion. C'est un anachronisme contraire non seulement au concept de cette liberté dans les Pactes relatifs aux droits de l'homme et dans les déclarations de l'ONU, mais aussi aux résolutions du Concile Vatican II qui se prononça pour la liberté en matière religieuse (*Libertas in re religiosa*)⁹. Ce qui manque à l'art. 53, c'est l'affirmation expresse que la liberté de conscience et de confession équivaut à la liberté de convictions en matière religieuse, et concerne donc aussi ceux qui ne professent aucune religion. La formule constitutionnelle, en particulier celle de l'alinéa 2 de l'art. 53, donne au principe de l'égalité en droit des croyants et incroyants un caractère illusoire.

S'agissant de l'aspect personnel, la liberté de conscience et de religion appartient à chaque individu. La Constitution emploie les termes «toute personne» et «nul». Ceci ne suscite pas de divergences d'interprétation quand il s'agit des adultes. Des doutes

⁹ *Sobór Watykański II Konstytucja, dekrety, deklaracje* [Concile Vatican II. Constitution, décrets, déclarations], Poznań 1968, p. 695.

surgissent à propos des enfants. La Constitution accorde aux parents le droit d'orienter l'éducation religieuse de leurs enfants, en ajoutant que leur décision doit être conforme à leurs propres convictions (art. 53, al. 3). Mais, tenant compte des dispositions de la Convention sur les droits de l'enfant, elle exige qu'en réalisant leur droit ils tiennent compte du développement des capacités de l'enfant, de sa liberté de conscience et de religion et de ses convictions (art. 48, al. 1). La disposition de l'art. 53, al. 6 va encore plus loin. Elle interdit de contraindre qui que ce soit à participer ou à ne pas participer aux pratiques religieuses et les parents n'échappent pas à cette interdiction à l'égard de leurs enfants, contrairement à ce que prévoyait la Constitution de mars 1921. Il faut donc interpréter cette interdiction comme une limitation de l'autorité parentale.

En accordant aux parents le droit de choisir l'orientation de l'éducation religieuse des enfants conformément à leurs propres convictions, les auteurs de la Constitution ont omis l'hypothèse d'une différence d'opinions entre les conjoints sur la réalisation de ce droit. Chacun d'eux en effet peut être adepte d'une religion différente. Qui alors, et selon quels critères, serait appelé à régler les différents surgissant entre eux? Dans le passé, c'était le sexe de l'enfant qui était le critère décisif: le père décidait de l'éducation du fils, la mère de celle de la fille. Mais à présent, où les séparations religieuses et idéologiques gagnent en importance, comment faut-il faire? Il est difficile de répondre à cette question.

La liberté de conscience et de religion, ou plus précisément la liberté de manifester ses convictions en matière religieuse est susceptible - comme les autres libertés - de restrictions. Celles-ci ne peuvent être arbitraires et doivent être sérieusement motivées. Régulant cette question dans son art. 53, al. 5, la Constitution tient compte des dispositions des conventions et des déclarations sur les droits de l'homme. Elle prévoit que les restrictions à la manifestation d'une religion ne peuvent être introduites que par la loi, donc exclusion faite de règlements et d'actes du droit local. Les motifs justifiant la mise en place des restrictions ont un caractère exhaustif et comprennent la protection de la sécurité de l'Etat, de l'ordre public, de la santé et de la morale ainsi que des libertés et des droits d'autrui. Ces motifs sont susceptibles de recevoir un riche contenu. Ils ne doivent pas présenter à l'avenir une menace pour la liberté de conscience et de religion, car la Constitution exige qu'ils soient nécessaires et ne portent pas atteinte à la nature de cette liberté.

*

* *

En dépit des réserves, principalement de nature terminologique, le modèle constitutionnel des rapports de l'Etat et des églises et unions confessionnelles doit être qualifié de système de séparation de l'Eglise et de l'Etat. Cette opinion est confirmée par:

1. les dispositions reconnaissant la distinction organisationnelle et fonctionnelle de l'appareil de l'Etat et de l'appareil ecclésiastique (autonomie et indépendance);
2. les dispositions obligeant les organes publics à observer l'impartialité en matière de convictions religieuses, de conception du monde et d'opinions philosophiques, et les dispositions interdisant à ces organes de demander à qui que ce soit des informations

sur sa conception du monde, ses convictions religieuses ou confession, ce qui décide du caractère laïc, neutre de l'Etat;

3. les dispositions garantissant l'égalité devant la loi de toutes les églises et unions confessionnelles et l'égalité devant la loi des citoyens sans distinction de leur religion ou conception du monde;

4. les dispositions régissant les modalités de régulation de la situation juridique des églises et des unions confessionnelles;

5. les dispositions définissant la liberté de conscience et de religion, avec des réserves essentielles.

Cette opinion est affaiblie par:

1. le contenu religieux du préambule;

2. les dispositions garantissant la liberté de manifester ses convictions religieuses, idéologiques et philosophiques dans la vie publique;

3. les dispositions réduisant la liberté de confession à la liberté de religion;

4. les dispositions accordant à toutes les églises et unions confessionnelles légales le droit à l'instruction religieuse à l'école, sans définir les principes de son application;

5. la substitution à des termes ayant un contenu bien établi et univoque en droit constitutionnel et droit confessionnel, des notions peu claires, équivoques ou imprécises, ce qui risque de provoquer une confusion dans l'interprétation et d'aboutir à des directives différentes que recevrait l'appareil de l'Etat, en fonction des options religieuses ou idéologiques de la majorité à la Diète, au gouvernement ou au Tribunal Constitutionnel.